民族地区西部大开发效应研究

杜受祜　著

中国大百科全书出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族地区西部大开发效应研究/杜受祜著. —北京:中国大百科全书出版社,2011.11

ISBN 978-7-5000-8692-5

Ⅰ.①民… Ⅱ.①杜… Ⅲ.①民族地区经济-区域经济发展-研究-四川省②民族地区-社会发展-研究-四川省 Ⅳ.①F127.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 217747 号

责任编辑 詹来宇 严 峻

封面设计 郭 健

中国大百科全书出版社 出版

(北京阜成门北大街 17 号 邮政编码:100037 电话:010-88390713)

网址:http://www.ecph.com.cn

北京鑫联必升文化发展有限公司排版

印刷

开本:1/16 印张:13.75 字数:285 千字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5000-8692-5

定价:36.00 元

序

本书是以作者承担的国家社会科学基金西部课题《巩固提升四川省民族地区西部大开发效应》研究报告为基础的一部专著。本书真实地记录了“十五”时期，四川民族地区在国家西部大开发战略下的发展与变化，深刻地探析了民族地区巩固、提升西部大开发效应的规律和政策。

开展此项研究的初衷是，时值“十五”和“十一五”交接和国家西部大开发战略实施七年时期，作者认为，西部大开发在很大程度上就是民族地区的大开发，首要任务是加快少数民族和民族地区的发展。民族地区的发展状况、与内地其他地区差距的变化，是检验西部大开发成效的重要标准。通过对民族地区西部大开发效应的评估，可以为贯彻落实科学发展观，调适西部大开发政策，最大化地发挥西部大开发效应提供支持。

本书在重点对四川民族地区“十五”期间社会基础设施建设、经济发展方式转变和结构调整、优势特色产业发展、扶贫开发、人力资源开发、人才培养等方面深入调查的基础上，研究了在社会主义市场经济体制逐步建立起来的情况下民族地区经济社会发展的新情况、新特点和民族地区在全面建设小康社会、构建和谐社会中面临的特殊问题与困难，探索了民族地区加快发展、全面建设小康社会的模式、路径和对策。

本书具有比较坚实的实践基础。作者有长期在民族地区工作的经历；承担课题期间，作者和课题组成员多次深入到民族地区进行调查，在完成甘孜州“全面建设小康社会战略规划”基础上，又完成了甘孜州和雅江等 10 个县的“十一五”规划，承担了中共四川省委提出的“富民安康工程”战略研究。这些调查不仅深入和广泛，而且获得的信息和资料相当完整。研究报告中有大量的案例和图片是研究者深入实地搜集和拍摄的。

在本课题完成后上报评审之际，2008 年、2010 年相继发生了汶川特大地震和玉树大地震，震中分别在四川省阿坝州的汶川县和青海省的玉树藏族自治州。频繁发生的自然灾害对西部民族地区人民的生命财产、工业和农业、城镇和交通、生态环境都造成了极大的破坏。作者及时地补充了在灾后重建中要深刻反思传统发展模式，重新审视发展理念、

转变发展方式、坚定不移地走可持续发展道路等内容。

一方面,四川民族地区在全国民族地区中有比较强的代表性和典型性。四川是一个民族大省,有占全省67%的少数民族地区,有4.98%的少数民族人口,有全国第二大藏族聚居区、全国最大的彝族聚居区、全国唯一的羌族聚居区;四川民族地区的经济发展、社会和谐,不仅对四川省加快发展、全面建设小康社会的全局具有举足轻重的战略地位,对于维护国家统一、社会稳定也具有独特的作用。另一方面,要把对四川民族地区西部大开发效应的研究作为一个普适性的结论,尚有一定的局限性,事实上,即使在四川省三个民族自治州之间也有比较大的差异。

就在本书即将出版之际,国家开始实施新一轮西部大开发战略。今后的十年是全面建设小康社会的关键时期,也是深入推进西部大开发战略的关键时期。2010年党中央、国务院召开的西部大开发工作会议强调,西部大开发在我国区域协调发展总体战略中居于优先地位,在促进社会和谐和稳定中具有基础地位,在实现可持续发展中具有特殊地位。深入实施西部大开发战略,推进少数民族和民族地区的跨越式发展,巩固和发展平等团结、互助和谐的社会主义民族关系,有利于巩固民族团结、边疆安全的好局面,更好地维护国家统一、边疆稳定、国家长治久安。本书比较突出的一个创新点就在于,比较早地提出了统筹经济发展与社会稳定是实现民族地区跨越式发展和长治久安两大战略目标的根本途径。首先,跨越式发展在民族地区具有特殊的意义和紧迫性,只有加快发展才能为改善民生、摆脱贫困提供物质基础,为社会公平、社会稳定创造前提。其次,富民是发展的核心,检验发展的重要标准,也是统筹跨越式发展与长治久安的重要抓手。只有让民族地区发展起来,让少数民族群众富裕起来,才能保证民族地区的社会稳定、长治久安。而富民的实质是让广大少数民族共享改革发展的成果。富民既包括少数民族群众收入水平的提高,还包括民族地区民生的改善,尽快实现基本公共服务均等化。

统筹民族地区经济发展和社会稳定,首先要处理好富民与强区的矛盾,不要让区强与民富成为“两张皮”。在一些民族地区因为水电、矿藏等自然资源的大规模开发,地区经济包括总量、财政收入、人均GDP迅速增长,但是当地农牧民的收入增长缓慢,远低于全国、全省平均水平,甚至还有相当部分的农牧民处于贫困状态。为了改变这种状况,要探索建立财政收入增长和人民群众收入增长转移挂钩机制。在产业选择上,既要注重发展能够做大规模、对财政增收有显著贡献的产业,同时更要注意发展特色农牧业、旅游业等覆盖面广、带动性强,对于广大农牧民脱贫增收有直接支持的产业。

其次要调整资源开发中的利益关系。加快推进水电、矿藏等自然资源有偿开发使用制度的建立健全,充分考虑资源价格中的社会成本和环境成本,探索“开发一方资源、富裕一方百姓、保护一方环境”的模式和让资源开发企业与资源开发地区的各族人民分享资源开发成果的体制和机制。

再者,民族地区财政转移支付的支出结构要向加大公共产品投入倾斜。由于地域辽

阔、自然地理条件恶劣、居住分散，加之少数民族的一些特殊需要，导致民族地区在交通通信、教育文化、医疗卫生、社会保障等领域建设成本高、风险大、欠账多，所以应当加大以财政转移支付为主体的多渠道投入，加快弥补民族地区基础设施、社会事业等方面的欠账，解决农牧民读书难、看病难、行路难等问题。

站在西部大开发新的起点上，回首往事，作为一个对民族地区怀有深厚感情的社会科学工作者，对能为民族地区加快发展、为西部与东部地区协调发展尽一份绵薄之力而备感欣慰。

谨此为序。

杜受祜

2011 年 2 月 10 日于成都

目　录

第一章　总　论 …… 1

第二章　四川民族地区概况 …… 14

第一节　四川民族地区概况 …… 14

第二节　四川民族地区在四川全省的态势和地位(2005 年) …… 19

第三节　“十五”时期四川民族地区西部大开发的总体情况 …… 28

第四节　四川部分民族地区“十五”时期情况 …… 35

第三章　研究的理论基础 …… 51

第一节　市场经济与区域政策 …… 51

第二节　民族地区的区域发展 …… 53

第三节　发展模式和发展道路 …… 56

第四章　四川民族地区的社会基础设施建设 …… 58

第一节　“十五”期间是民族地区社会基础设施大建设的时期 …… 58

第二节　社会基础设施仍然是民族地区发展的“短腿” …… 60

第三节　社会基础设施的城乡“二元结构” …… 61

第四节　提高民族地区基础设施建设投资效率 …… 62

第五章　四川民族地区的生态建设 …… 64

第一节　四川民族地区的生态地位 …… 64

第二节　四川民族地区的生态建设 …… 67

第三节　以大熊猫为代表的生物多样性保护 …… 77

第四节　巩固、提升生态建设成果的对策 …… 78

第六章　四川民族地区的农牧业 …… 81

第一节　畜牧业 …… 81

第二节　农业 …… 85
第三节　特色林果业 …… 87
第四节　民族地区农牧业产业化龙头企业建设 …… 87
附　录　巴塘县社会主义新农村建设总体规划 …… 88

第七章　四川民族地区的优势产业 …… 99
第一节　四川民族地区的比较优势 …… 99
第二节　水电产业的效益分析 …… 102
第三节　水电产业利益分享 …… 104
第四节　民族地区移民安置的特殊性 …… 105

第八章　四川民族地区经济增长点 …… 108
第一节　独特、丰富的旅游资源 …… 108
第二节　四川民族地区旅游业进入黄金时期 …… 110
第三节　四川民族地区发展旅游业的典范：九寨沟剖析 …… 112
第四节　旅游业发展中的利益分享 …… 115
第五节　旅游业发展的问题与对策 …… 117

第九章　四川民族地区的扶贫开发 …… 119
第一节　四川民族地区扶贫工作态势 …… 119
第二节　四川民族地区贫困成因探析 …… 120
第三节　四川民族地区扶贫开发的对策 …… 121
第四节　生态建设与搬迁扶贫相结合 …… 123
附　录　扶贫政策和理论 …… 124

第十章　四川民族地区人口科技素养与人力资源开发 …… 127
第一节　四川民族地区人口整体素质状况 …… 127
第二节　四川民族地区教育事业与人才培养 …… 129
附　录　四川民族地区西昌、茂县人口科学素养调查 …… 130

第十一章　四川民族地区可持续发展之路——生态经济 …… 142
第一节　四川民族地区自然资源富集 …… 142
第二节　对传统资源导向型发展战略和模式的反思 …… 145
第三节　资源开发产生的新矛盾和新问题 …… 146
第四节　资源型经济向生态经济转变的探索 …… 147
第五节　资源开发中的利益关系 …… 151
第六节　“绿色 GDP”引领四川民族地区全面建设小康社会 …… 152

第七节 寻找民族地区大开发与大保护“双赢”的结合点 …… 157
第十二章 附 录 …… 162
第一节 甘孜藏族自治州“十一五”规划(摘要) …… 162
第二节 康定县“十一五”规划(摘要) …… 185
第三节 道孚县“十一五”规划(摘要) …… 189
第四节 雅江县“十一五”规划(摘要) …… 194
第五节 九龙县“十一五”规划(摘要) …… 197
第六节 德格县“十一五”规划(摘要) …… 200
参考文献 …… 206

第一章　总　论

一、问题的提出

21 世纪初，党中央、国务院提出了旨在促进区域协调发展的西部大开发战略，“十五”期间，国家实施了一系列重大政策措施，促进西部地区加快发展。中共十六大以后，“以人为本、全面、协调、可持续发展”的科学发展观逐步形成，成为全面建设小康社会、加快我国现代化进程的指导思想。与此同时，由西部大开发开端，进而扩展为中部地区崛起、振兴东北老工业基地、东部省区继续加快发展、率先实现现代化的区域协调发展总体战略也逐步形成。

在西部大开发已实施七年之际，评估西部大开发的成败得失、总结西部大开发对于支持西部地区加快发展的经验和教训，研究西部大开发在国家全方位的区域发展新格局下的新情况、新问题，对于贯彻落实科学发展观、建设和谐社会，调适西部大开发政策、最大化发挥西部大开发的功效，支持全国区域协调发展总体战略的贯彻和落实，促进东、中、西部地区良性互动，基本公共服务和人民生活水平差距逐渐趋向缩小等方面，都具有紧迫性和重要性。

胡锦涛总书记在 2005 年中央民族工作会议上提出，支持少数民族和民族地区加快发展，是中央的一项基本方针，也是推进西部大开发的首要任务。少数民族地区是西部省区中更具有特殊性的区域，西部大开发在一定意义上就是西部民族地区的大开发。全国东西部地区之间的差距，主要不是东西部地区城市之间的差距；西部地区落后，主要表现在农村地区，表现在少数民族地区。再者，民族地区是西部大开发的重点目标区。西部大开发的“西电东送”、“西气东输”、“南水北调西线”等重点项目、标志性工程，基本上都布局在民族地区。所以是否加快了民族地区发展，缩小了民族地区与其他发达地区的差距，是检验西部大开发战略成效的重要指标之一；研究民族地区西部大开发的效应对于评价全国西部大开发的成效很有典型性和代表意义。

二、研究的重要意义

四川是一个民族大省。民族地区占全省 67%的面积，有 4. 98%的少数民族人口，有全国第二大藏族聚居区、全国最大的彝族聚居区、全国唯一的羌族聚居区。四川民族地区是一个集经济社会、地缘政治、生态环境、国防安全、国际影响多重因素于一体的特殊区域。四川民族地区是长江中下游地区的生态屏障、国家生态安全的关键地区，是旅

游、水电能源、有色金属等重要战略资源基地和生物多样性最丰富的地区。四川民族地区的经济发展、社会和谐不仅对于四川省加快发展、全面建设小康社会的全局具有举足轻重的战略地位，对于维护祖国统一、社会稳定也具有独特的作用。

“发展滞后、发展方式不当”是四川民族地区主要特征；“战略高地、发展洼地”，重要的战略地位与落后的发展水平的强烈反差是四川民族地区基本的区情，区域位置、生态环境、人才、制度和观念五大比较劣势严重制约四川民族地区发展。四川民族地区既有发展水平落后、历史遗留的特殊困难和矛盾，同时又面临着整个国家在发展的现阶段共性的问题和矛盾，多重矛盾和困难的交织，决定了四川民族地区加快发展、全面建设小康社会的复杂性、艰巨性和长期性。

四川民族地区在很大程度上是全国民族地区的缩影。基于四川民族地区西部大开发情况的研究，对于认识在社会主义市场经济体制逐步建立起来的情况下，民族地区经济社会发展的新情况、新特点及其规律，民族地区经济社会发展的特殊问题和困难，民族地区在全面建设小康社会，构建和谐社会中面临的重大现实问题，探索民族地区抓住西部大开发的重大战略机遇，加快民族地区发展，全面建设小康社会，创新民族工作的理论和政策等方面，都具有典型性和普遍性。

三、研究的内容

研究的重点，一是评估西部大开发和《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）对四川民族地区加快发展的效应，提出调整国家区域发展政策的方向和对策；二是探讨四川民族地区转变发展方式、加快全面建设小康社会进程的制约因素、发展模式和路径选择。

在调整区域发展政策方面，重点研究了四个方面的问题。

①民族地区的发展不能单纯依靠市场来调节，必须将市场行为和政府行为相结合。政府主要通过经济宏观调控来遏制市场经济极化效应的负面作用，西部大开发就是国家加大对民族地区的支持、加强宏观调控的重要内容。

②在加强宏观调控的同时，如何改善宏观调控？西部大开发正好是在中央政府实行经济宏观调控、控制基础设施建设的全面投资、以避免经济过热的情况下实施的。国家一方面通过完善与民族区域自治制度相适应的政策性转移支付制度，逐步加大对民族地区财政转移支付的力度，另一方面通过把增发国债的大部分安排在民族地区，重点帮助民族地区建设一批对带动当地经济社会发展起重大作用的基础设施项目，优先安排同各族群众生产生活密切相关的中小型公益性项目；优先在民族地区安排资源开发和深加工项目，带动和促进当地经济社会发展。此外，还建立起以国家财政转移支付为引导，鼓励发达地区和民营经济支援民族地区发展等多种支持途径和机制。在评估这些调控政策对于调整民族地区与其他区域发展差距的成效的基础上，探索如何运用与市场经济体制相适应的手段和措施来促进民族地区转变发展方式、优化经济结构、增强造血机制和自

我发展能力，缩小民族地区与其他区域发展差距，提高和全省、全国经济社会发展的协调性。

③民族区域自治制度是保证我国各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的根本制度，也是我国重要的区域政策。在新的历史时期，在我国向社会主义市场经济体制转型，利益主体多元化，利益诉求多样化情况下，民族区域自治制度以稳定、公平为首要的价值取向，社会管理功能较强，而经济管理功能较弱的功能性矛盾凸显。《民族区域自治法》是解决共性与个性的矛盾、克服政策中“一刀切”，防止伤害民族地区利益的法律依据，但在财政分灶吃饭的体制下，民族自治地方财力有限，配套能力差，获得项目机会少，又造成了新的事实上的不平等。此外，国家公共产品资金分配以人口规模为基数的政策也置地广人稀的民族地区于不利地位，所以应及时研究、探索促进民族区域自治制度和市场经济体制的对接和互补的方式和路径。研究民族地区自身如何用好、用足、用活《民族区域自治法》，利用好民族区域自治制度这个平台，维护自身的合法权益、加快自身的发展；研究上级部门如何按照《民族区域自治法》的要求，在制定有关政策法规时充分考虑民族地区的实际，照顾民族地区的特点和需要。

④民族地区自身如何抓住西部大开发的机遇，深化体制和机制改革，更新发展理念，转变发展模式，明确发展重点，提高发展质量，提高资金使用效率，优化经济结构，发展特色经济，走可持续发展之路。

在加快四川民族地区全面建设小康社会进程方面，主要研究：

①加快全面建设小康社会的比较劣势和制约因素分析。

②转变经济发展方式的目标和制度安排、配套政策。

③需要统筹、协调的重大战略关系。

④经济、社会、政治、文化四位一体总体推进民族地区全面建设小康社会的战略。

四、对四川民族地区西部大开发效应的基本判断

（一）西部大开发对于四川民族地区加快发展、缩小与内地差距产生了积极效应

西部大开发战略的实施，为四川民族地区带来前所未有的发展机遇，发展基础得以加强，发展环境得到改善，发展模式得以优化，发展速度和质量有所提高，工业化和城镇化以及市场经济体制建设都进入了一个新时期。

①经济建设快速发展，经济结构得到转变和优化。以农牧林业为主的传统产业结构，开始向农牧电旅矿为主的产业结构转变。水电、旅游、矿藏特色优势产业正在逐步替代传统的资源型产业，生态经济正在替代传统的资源开发导向型的发展模式。旅游产业已成为四川民族地区的一个新的经济增长点。2001～2005 年，四川三个民族自治州的旅游外汇收入从 2927. 9 万美元增加到 10493. 34 万美元，占四川全省同期旅游外汇收入的比重由 31%上升到 34%。阿坝藏族羌族自治州旅游收入从 2002 年的 15 亿元上升到 2005 年的 50 亿元，占 GDP 比重达 37%。旅游产业的发展带动了沿线的“藏家乐”、

“农家乐”等家庭旅游的发展，其收入成为农牧民收入的重要部分，为各族人民找到一条新的增收致富门路。阿坝州九寨沟景区荷叶寨居民年户均收入 1992 年前为 24550 元，到 2001 年变为 96136 元，到 2004 年上升到 122750 元，是 1992 年的 5 倍。

②西部大开发的“十五”期间是四川民族地区固定资产投资增加最多、最快的时期。国家在重点支持关系全局的以建设公路、铁路等为主要内容的基础设施建设等重大工程的同时，也加强诸如农网改造、送电到乡、饮水安全、建沼气池、生态移民等关系广大农民切身利益的、改善农村生产生活条件的中小项目。在四川民族地区布局的项目，改善了民族地区的交通、能源、通信等基础设施的落后面貌，对改善投资环境、发展优势产业、改善城乡面貌、提高人民生活水平、改善人民的生存条件起到了显著的作用。

③交通基础设施建设带动了特色优势产业的发展、人民生活的改善。西部大开发战略实施之前，有关数据显示，西部地区落后于东部地区的各项指标中交通基础设施比人均 GDP 的相对差距更大。交通落后首先制约了四川民族地区经济社会发展。以建设公路、铁路等为主要内容的基础设施建设，较大地改善了四川民族地区交通条件，使四川民族地区丰富的资源得以开发，旅游等优势特色产业正在成为区域的支柱产业、农牧民收入重要来源。“要想富，先修路”的效应在四川民族地区得到显著发挥。



2006 年康定机场开工修建

西部大开发以来，四川省的高速公路达到 1673 千米，构筑了包括民族地区的省内交通骨架，大大缩短了民族地区与全国其他地区及中心城市的空间距离。甘孜藏族自治州、阿坝藏族羌族自治州和凉山彝族自治州境内共计 4300 千米的通县油路通车。“九环线”、“西环线”等旅游干线公路和九寨沟机场的竣工，不仅把九寨沟、黄龙寺、四姑娘山、海螺沟等国际知名的旅游景点连接起来，同时使很多过去因为交通阻隔而“养在深闺人未识”的自然景观、民族文化等丰富的旅游资源得以开发，满足了国内外游客日益增长的旅游需求。

④西电东送和农网、电网改造，推动了水电能源等优势资源的开发，水电能源产业在四川民族地区经济发展中的地位明显提高，逐渐成为“木头经济”之后的接续和替代产业，既为缓解全国新一轮电力短缺矛盾、民族地区的经济发展提供了后续性的基础，同时也为广大农牧民“以电代柴”、收听广播、收看电视，了解信息创造了条件。

⑤生态环境恶化的趋势得到遏制，生态建设的生态效益和经济效益日益显现出来。天然林保护、退耕还林、退牧还草、湿地保护等生态建设是西部大开发的切入点和根本

点。四川民族地区是这些生态建设工程的主战场。天然林保护、退耕还林等生态建设工程使四川民族地区植被恢复、水土流失得以控制，大熊猫等野生动物得到较好的保护、种群数量增加。部分地区的生态状况已经实现了由“整体恶化、局部改善”向“整体遏制、局部改善”的重大转变。流入长江的泥沙已经减少 5%。设在甘孜州雅江县境内的两河口水文站监测到近年来雅砻江中的泥沙已经下降了 47%。在为中下游发达地区提供良好的生态效益的同时，四川民族地区也在生态建设中得到了实惠，以“木头经济”为特征的经济结构得以调整，生态效益型经济和新的替代产业正在兴起。“以粮代赈”的生态建设补偿机制，是在四川民族地区受益面最广，最受广大农牧民拥护的政策。四川民族地区大多地处高寒山区，粮食单产很低，口粮大多不能自给。退耕还林后得到的补贴接近、甚至超过当地的耕作收入和常年粮食产量，既使退耕农户增加了收入，又使他们的口粮得到了保障。

⑥农牧民的生产生活条件得以改善。让生态环境自我修复是生态环境建设最好的办法，也是西部地区生态建设的根本出路之所在。基于这样的认识，在开展退耕还林等生态建设的同时，四川民族地区也在开展生态移民工作。尽管囿于财力，移民的规模很小，尚停留在试点阶段，仅把部分生态脆弱地区、天然林保护核心区等地区的农牧民逐步搬迁到河谷平原和城镇集中修建定居点，就已经显现出生态修复的效果，并带动四川民族地区小城镇建设和城镇化发展。

（二）内地现代化，民族地区边缘化的势头远未得到遏制

①经济发展滞后，与省内其他地区、与全国其他民族地区的差距都还在继续扩大。2005 年四川民族地区生产总值仅占全省的 6%。甘孜州 GDP 仅占全省的 0. 69%，在全省地（市）州中排末位，人均地区生产总值仅为全省人均地区生产总值的 40%。占全州人口 90%以上的农牧民，人均纯收入只有四川全省农民人均纯收入的 50%左右，比西藏农牧民人均收入少一半。

②财政转移支付力度小、不规范、配套资金不落实，致使基础设施建设水平低、质量差。按照《民族区域自治法》规定，在民族地区安排建设项目，不能要求当地筹措配套资金。但实际上近年来，在四川民族地区安排的如通县油路等建设项目、划拨资金的一半左右都要由所在的省、州、县配套解决。四川民族地区自我发展能力薄弱，保吃饭与保建设的矛盾突出，无法筹集配套资金。由于配套资金基本未到位，致使建成的公路，普遍质量差，晴通雨阻，前期建成的公路已经开始大规模维修。通乡、通村的公路因拨付资金水平更低，自身配套能力差，所以还无法提上日程。

③基础设施的欠账多、缺口大，农牧区“行路难、用电难、饮水难”情况普遍存在，与内地公共产品供给形成强烈反差。由于四川民族地区基础设施建设难度大、成本高、周期长、欠账多，所以交通、电力、通信、水利等基础设施建设十分落后。2005 年甘孜州尚有 42 个乡和 1307 个村不通公路，158 个乡、761 个村不通电，197 个乡、


马帮仍然是边远地区的交通工具

1717 个村不通电话，25. 8 万人未解决饮水问题。不通公路、不通电、不通电话的乡村分别占全州总数的 50%~60%，未解决饮水问题的人口占全州农村人口的 33. 6%。而且，计划经济时期形成的一些基础设施成果还在流失。固定电话曾经遍及四川民族地区所有的县城和乡镇，而现在因为线路维护成本无法维持，非主干地区乡镇的固定电话基本都没有了，移动通信设施又覆盖不到，这些地方成为“信息孤岛”。一旦发生了森林火灾、治安案件，要向县里报告都非常困难。

④扶贫攻坚任务艰巨。四川民族地区贫困面大、贫困程度深，返贫率高，是全省扶贫攻坚最后的硬骨头。截至 2004 年底，“三州”还有人均收入在 924 元以下贫困人口 195 万人，占“三州”农村总人口的 38. 3%；共有年人均收入低于 686 元的绝对贫困人口 90. 9 万人，占农村人口的 17. 8%。2004 年“三州”绝对和相对贫困人口分别占全国的 3. 6%和 2. 1%，占全省的 44. 4%和 38. 4%。

⑤社会事业方面的边缘化比经济方面严重。资料显示，西部大开发战略实施前，四川民族地区社会发展指标，包括文化、教育、医疗卫生、科技等方面与全国其他地区之间的相对差距系数小于人均 GDP 的相对差距系数，说明四川民族地区居民在享受公共服务方面的差距相对较小。而在西部大开发实施 5 年后，情况发生了逆转，四川民族地区与全国其他地区在经济发展水平方面的相对差距继续扩大的同时，社会事业方面的差距绝对扩大，医疗卫生、教育文化事业的萎缩和退步，加剧了农牧区“读书难、看病难”的矛盾。

发展教育困难多，过去各县办的高中现在很多被撤销了；学校布点收缩，寄宿制学校能够覆盖到的人很少，加之农牧民居住分散，使四川民族地区教育水平下降，农牧民当中文盲、半文盲的比例有上升趋势。

医疗卫生基础脆弱，水平低，特别是边远山区和牧区，医务人口严重不足，医疗设备十分短缺。卫生防疫网络很不健全，而且设施差，人才缺。如甘孜藏族自治州有 2600 多个村，只有 500 多个村建立了医务站。全州有 19 个卫生防疫站，共 300 多人员，每人要负责 300 多平方千米范围的防疫工作，石渠县一人则要负责 2000 多平方千米的防疫工作。

⑥农村边缘化比城镇更严重。四川民族地区内部城乡二元结构呈现扩大趋势，“富民”与“强区”的矛盾突出。西部大开发国家投入增加，在大的开发项目带动下，四川民族地区经济增长较快，但广大农牧民增收困难，农牧民人均纯收入与全国、全省平

均水平的差距系数大大高于人均 GDP 的差距系数。2006 年甘孜藏族自治州农牧民人均纯收入 1482 元，处于全省各市地州的末位，比全国同期平均水平 3587 元低 2105 元，比四川省同期平均水平 3013 元低 1531 元，甚至比省内其他民族地区同期平均水平 2451 元也低 96.4 元。公共产品供给上的二元结构突出，农村人口与城镇人口在教育文化、医疗卫生等公共服务方面的差距比经济方面更大。

⑦人才流失严重、发展缺乏后劲。四川民族地区教育、医疗卫生等事业的水平下降是以人才水平的下降为基础和前提的。市场经济体制的发展，人才的自由流动，使西部少数民族地区的优质师资、医生大量流失，而新的人才又进不来、培养不出来。乡镇学校教师工资低，留不住人，外流现象严重。过去很多县医院，乃至一些乡镇医院可以做开颅手术，而现在做阑尾手术都有困难了。甘孜藏族自治州乡镇卫生院的医务人员大多为中专生，而且知识老化，工作了 30 多年也没有外出培训提高的机会。

⑧老的生态问题尚未解决，又埋藏下了新的生态问题。西部大开发国家一方面停止了民族地区森林等资源的开发，但以西电东送、南水北调等项目为重点的新的资源开发又在大规模地展开。在这些项目中又潜藏着新的生态环境破坏问题。譬如在西电东送项目中，很多地方对水能资源进行了无序、过度的开发。在国家自然保护区、世界遗产保护区、国家风景名胜区修建电站，严重破坏了自然人文景观的自然性与完整性。在河流上无规划、无节制地修筑电站，许多开发企业在未获得包括水土保持方案、行洪论证、水资源论证评估和批准的情况下，先行开工；施工中把环境成本外部化，大量的弃渣占据河床，堵塞河道；由于普遍采取高水头管道引水及涵洞引水式的梯级开发，使部分河段干涸、断流，造成水生物种灭绝、河流生态系统和自然系统的破坏。有的水电项目大面积淹没人口、耕地最集中的、最富庶的农业区和城镇，永久性地毁坏历史文物资源和文化景观资源；采取“后靠”方式安置移民，为库区留下贫困、生态等诸方面的后患。其结果可能导致一场不亚于天然林乱砍伐所带来的生态和社会灾难。

⑨资源开发补偿规定不落实、开发企业与开发地区和当地居民分享开发利益的机制尚未建立。生态建设和环境保护补偿标准低、不到位情况严重存在、配套法规建设滞后。南水北调西线工程主要调水区在甘孜州、阿坝州两个地区，但对调水将给这两个地区的生产、生活、生态所带来的影响和相应的对策都还未进行充分的研究和论证。资源开发引发的社会问题、群体事件也呈上升趋势。


岷江上游一处修建电站破坏生态环境的情景

⑩政策制定和执行中出现了忽视民族地区的特殊性、少数民族特殊需要的情况。

包括西部大开发在内的国家宏观政策调整、新的政策出台中对民族地区在语言、教育水平、生活习惯、生产技能甚至民族心理等因素的特殊性、差异性、差距性考虑不够，“一刀切”的政策影响了民族地区的发展。2004 年国家退耕还林政策做了重大调整，一是任务面积大幅度减少，二是以粮代赈改为现金补贴。四川民族地区是退耕还林的发源地和重点地区，在一些县、乡退耕还林的补助粮与常年的粮食产量基本持平。退耕还林的补助已经成为退耕农户重要的收入和口粮来源。粮补变为现金补助后，补助金额不能够在市场上买回同等数量的粮食，加之少数民族居住分散，退耕农户无力承受高昂的运输成本。既使退耕农户减收，又使其口粮出现危机。如果能考虑到少数民族地区的具体情况，区别对待，对少数民族地区继续采取以粮代赈，而对其他产粮地区可改为现金补贴，引起的震动和影响肯定会小得多。又例如四川民族地区学校师生比例不能硬搬国家规定学校师生比例，这是因为民族地区学校要进行“双语”教学，哪怕只有 10 多个学生的学校至少也要配 2 名教师，普遍高于国家规定的标准。

碘缺乏病、地氟病等 7 种地方病，是四川民族地区的常见病、多发病。甘孜藏族自治州患地氟病病人就有 15 万人以上，而地氟病的病因是饮茶吸收过多氟造成的。甘孜州农牧民每天通过饮茶吸收的氟含量达到 22 毫克，大大超过每人每天吸收3. 5~4 毫克的正常值。为此，朱镕基总理曾经指示要研制低氟茶。对少数民族群众和民族地区这些特殊需求应重点考虑、给予满足和保证。

五、巩固提升四川民族地区西部大开发效应的对策

（一）四川民族地区加快发展、全面建设小康社会的艰巨性、复杂性、长期性

四川民族地区地处偏僻，远离政治经济文化中心；交通不便和外界缺少联系，信息闭塞；同时受宗教信仰、风俗习惯、生活习惯、生活禁忌的影响，导致并强化了传统文化的封闭和思想观念的守旧，形成了特定的“封闭区域、封闭文化、封闭经济和封闭人口”的特征。加之改革开放前，四川民族地区长期未能纳入国家工业化、“三线”等大规模建设规划中，缺少工业支撑，致使经济发展缓慢，地方财力短缺，基础设施、社会公共事业落后。改革开放后，尤其是西部大开发使四川民族地区发展加快，经济总量明显增加，但由于经济基础薄弱，缺乏自身“造血”机能，广大农牧民仍未摆脱贫困的困扰，其发展滞后趋势没有得到根本扭转。在全国和全省人民已经总体实现小康的时候，四川民族地区不仅与内地的发展差距愈来愈大，而且在全国民族地区中也明显发展滞后。

区域位置、人才、生态、制度和观念五方面的比较劣势严重制约着四川民族地区的发展。发展不足和发展方式不当的矛盾在四川民族地区并存，重要的战略地位与落后的发展水平形成强烈反差；历史和现实的多重矛盾、困难的交织，决定了四川民族地区加快发展、全面建设小康社会的复杂性、艰巨性和长期性。巩固和提升四川民族地区西部大开发效应，要以科学发展观为指导，以全面建设小康社会为目标，以加快发展、转变

发展方式为主题，以转变比较劣势为发展优势为主线，统筹发展与富民、发展与稳定、开发与保护、宗教与改革发展等重大关系。

（二）以科学发展观为指导，统筹各种重大战略关系

1. 发展与富民的关系

加快发展在四川民族地区具有特殊的意义和紧迫性。加快发展是四川民族地区解决所有困难和矛盾的出路所在。只有加快发展才能为改善民生、摆脱贫困提供物质基础，为社会公平、社会稳定创造前提。四川民族地区要坚定不移地把加快发展放在首位，作为政府的第一要务。

富民是加快发展的出发点和归宿点、是检验发展的最高标准。不能以通过资源开发大项目的带动使民族地区的经济总量和人均水平的快速增长掩盖广大农牧民收入水平低、贫困人口多、贫困程度深、基本公共服务短缺的矛盾；要把加快发展的成果更多地用于改善民生，解决各族人民最迫切、最关心、最现实的问题；要以反贫困为基础，把使贫困人口摆脱贫困放在优先地位。农牧业是广大农牧民的衣食之基、生计之源，是摆脱贫困、走向小康最重要的现实基础。在发展其他优势产业的同时，不能忽视和放松农牧业。要通过延长农牧业的产业链、发挥农牧业与旅游等优势产业的关联性，促进农牧业向生态农牧业、特色农牧业、现代农牧业的转化。加快弥补广大农牧区公共服务设施的欠账，尽快实现与其他地区基本公共服务均等化的目标。

2. 发展与稳定的关系

四川民族地区既受到发展水平落后、历史遗留的特殊困难和矛盾的困扰，同时又面临着整个国家在发展现阶段的共性问题和矛盾，既面临着社会转型期频繁多发的各种内部矛盾影响，又受到达赖集团等境外敌对势力的渗透骚扰。面对这样纷繁复杂的局面，四川民族地区要坚持发展是第一要务，稳定是第一责任的方针，以发展促稳定，以稳定保发展。

邓小平曾一针见血地指出：“实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治是空的。少数民族是想在区域自治里得到好处，一系列经济问题不解决，就会出乱子。”（《邓小平文选》第一卷，第 167 页）从深层次讲，发展滞后是四川民族地区包括“不稳定”在内的一切问题的根源，只有加快发展才能凝聚人心、筑牢维护社会稳定的根基。

达赖集团的分裂活动是危害四川民族地区社会稳定的巨大隐患。反对达赖集团的分裂图谋既要扬汤止沸，更要釜底抽薪。加快民族地区的发展进程，用富民惠民的实效来凝聚人心，把挫败达赖集团分裂活动的根基建筑在各族人民心上。

四川民族地区也像全国一样进入了各种社会矛盾集中显露的发展阶段，水电、旅游、矿藏等自然资源开发中开发企业与地方政府、群众之间；群众与群众之间以利益冲突为主要原因的各种矛盾频发，甚至酿成群体性事件，是影响民族地区社会稳定的重要原因。调节资源开发企业与地方政府、居民的利益关系，让广大群众分享资源开发的利